

xxx. löggjafarþing 2025–2026.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um fjárfestingar ríkisins.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að tryggja að stefnumörkun og ákvarðanir um fjárfestingar ríkisins byggji á stefnumarkandi sýn til lengri tíma, lúti skýrum markmiðum, séu vandlega undirbúnar og standist viðmið um góða verkefnastjórnýslu.

2. gr.

Grunngildi.

Við framkvæmd laganna skal taka mið af eftirtöldum grunngildum:

- Ábyrgð*, sem felst í skýrri verkaskiptingu, faglegri rýni og eftirfylgni með framkvæmd og niðurstöðum fjárfestinga.
- Gagnsæi*, sem felst í rekjanlegri ákvarðanatöku, skýrum rökstuðningi og aðgengi að upplýsingum um fjárfestingar.
- Hagkvæmni*, sem felst í því að ákvarðanir um fjárfestingar byggji á mati á kostnaði, ávinningi og áhrifum valkosta yfir líftíma þeirra og að valdir séu þeir kostir sem stuðla að mestum samfélagslegum ábata að teknu tilliti til kostnaðar.
- Langtímasyrn*, sem felst í því að ákvarðanir um fjárfestingar taki mið af framtíðarþörfum samfélagsins, þróun innviða og fjárhagslegum burðum hins opinbera til lengri tíma.
- Virðisauki*, sem felst í reglubundnu mati á því virði sem fjárfestingum er ætlað að skila og hvernig sé hægt að ná fram umbótum við undirbúning, framkvæmd og stjórnun fjárfestinga.

3. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um fjárfestingar ríkisins óháð formi þeirra, fjármögnun eða framkvæmd. Lögin taka ekki til daglegs rekstrar, hefðbundinna innkaupa eða annarra ráðstafana sem ekki fela í sér sjálfstæða fjárfestingarákvörðun eða verulega fjárhagslega áhættu fyrir ríkissjóð.

Lögin taka ekki til fjárfestinga fyrirtækja eða félaga í eigu ríkisins sem starfa á viðskiptalegum grunni og bera sjálfstæða fjárhagslega ábyrgð á starfsemi sinni. Öll fyrirtæki eða félög sem ríkið á að öllu leyti eða að meiri skulu þó skila upplýsingum um fjárfestingar samkvæmt nánari ákvæðum reglugerðar.

4. gr.

Orðskýringar.

Í lögum þessum er merking hugtaka sem hér segir:

1. *Fjárfesting*: Skuldbinding af hálfu ríkisins eða ríkisaðila sem felur í sér útgjöld, framtíðargreiðslur eða aðra fjárhagslega áhættu fyrir ríkissjóð vegna uppbyggingar, endurbóta, öflunar efnislegra eða óefnislegra eigna eða annars konar innviða.
2.

5. gr.
Yfirstjórn.

Ráðherra ber ábyrgð á umgjörð fjárfestinga og samræmdri framkvæmd laga þessara. Ráðherra skal tryggja að tilskyld rýni fari fram á fjárfestingum og að haldið sé utan um upplýsingar um fjárfestingar ríkisins.

6. gr.
Hlutaðeigandi ráðherra.

Hlutaðeigandi ráðherra setur fram markmið, áherslur og forgangsörðun fjárfestinga á þeim málefnasviðum og málaflokkum sem hann ber ábyrgð á, í tengslum við langtímastefnumörkun fyrir fjárfestingar ríkisins, sbr. 8. gr.

Hlutaðeigandi ráðherra ber ábyrgð á að fjárfestingarverkefni á málefnasviði þess séu undirbúin og framkvæmd í samræmi við ákvæði laga þessara.

7. gr.
Umgjörð fjárfestinga

Fjárfestingar samkvæmt lögum þessum skulu sæta stigskiptri málsmeðferð sem að meginreglu greinist eftirfarandi stig:

1. Tilefnisgreiningu, þar sem þörf og markmið fjárfestingar eru skilgreind.
2. Valkostagreiningu, þar sem kostir til að ná markmiðum fjárfestingarinnar eru bornir saman.
3. Áætlunargerð, þar sem valkostur er undirbúinn til framkvæmdar.
4. Framkvæmd, þar sem hin valda lausn er innleidd.
5. Skilamat, þar sem árangur fjárfestingar er metinn.

Fjárfestingar skulu sæta rýni á viðeigandi stigum áður en ákvörðun er tekin um framgang þeirra yfir á næsta stig. Rýnin er ráðgefandi og hefur ekki bindandi áhrif á ákvörðun hlutaðeigandi ráðuneytis um framgang fjárfestingar.

Ráðherra er heimilt að setja á fót fagrað eða fela öðrum aðila að annast rýni samkvæmt þessari grein.

8. gr.
Langtímastefnumörkun fjárfestinga.

Ráðherra skal sjá til þess að gerð sé langtímastefnumörkun um fjárfestingar hins opinbera. Stefnumörkunin skal veita heildstæða yfirsýn yfir fjárfestingarþarfir hins opinbera og skapa grunn fyrir forgangsörðun og ákvarðanir um framgang þeirra.

Á grundvelli langtímastefnumörkunar skulu unnar uppbyggingaráætlanir helstu fjárfestingarflokka til lengri tíma sem fela í sér forgangsörðun verkefna og mynda grundvöll fyrir undirbúning og framsetningu þeirra í fjármálaáætlun.

9. gr.
Forgangsörðun fjárfestinga og tenging við fjármálaáætlun.

Forgangsörðun fjárfestinga samkvæmt lögum þessum skal fara fram í tengslum við fjármálaáætlun og fjárlög. Akvörðun um framgang einstakra fjárfestinga skal byggja á stefnumörkun samkvæmt 8. gr., nauðsynlegum undirbúningi samkvæmt 7. gr. og eftir því sem við á rýni á viðeigandi stigum undirbúnings. Fjárfesting sem fellur undir lög þessi skal ekki koma til álita við gerð fjármálaáætlunar nema tilefnisgreining hafi verið unnin og hlotið viðeigandi rýni.

10. gr.

Miðlæg framkvæmda- og fjárfestingastofnun.

Ráðherra getur falið ríkisaðila eða sérstakri starfseiningu sem starfar á hans ábyrgð að fara með miðlægt hlutverk vegna undirbúnings og framkvæmd fjárfestinga sem gerðar eru á grundvelli laga þessara og heyra ekki undir aðra ríkisaðila samkvæmt öðrum lögum, hvort sem um er að ræða fjárfestingar í byggingum, mannvirkjum eða innviðum, tækjum og búnaði eða óefnislegum eignum.

Sú eining eða ríkisaðili skal leiðbeina ráðuneytum eða ríkisaðilum með almennum hætti um hlutverk þeirra og ábyrgð samkvæmt lögum þessum, ásamt því að aðstoða fagráð við mat og rýni verkefna og undirbúning að gerð tillagna um framgang þeirra og framkvæmd.

Ráðherra er heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þjónustu ríkisaðilans eða starfseiningarinnar sem veitt er á grundvelli laganna.

11. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að mæla fyrir um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

1. Gagnaskil ríkisfyrirtækja og annarra lögaðila í gagnagrunn um fjárfestingar, sbr. 3. gr.
2. Viðmiðunarfjárhæðir vegna fjárfestinga eða fjárfestingarflokka sem falla undir málsmeðferð fjárfestinga, sbr. 7. gr.
3. Málsmeðferð og fyrirkomulag á stigskipti málsmeðferð fjárfestinga, sbr. 7. gr..
4. Hlutverk fagráðs og fyrirkomulag á rýni fjárfestinga, sbr. 7. gr.
5. Hlutverk og starfsemi miðlægrar fjárfestingarstofnunar, sbr. 10. gr.
6. Leiðbeiningar um aðferðarfræði, framkvæmd mats, viðmið og skráningu gagna sem falla undir gildissvið laga þessara.

12. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2027.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um skipan opinberra framkvæmda, nr. 84/2001.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Fjárfestingar ríkisins fela í sér umfangsmiklar skuldbindingar og hafa viðtæk áhrif á ríkisfjármál, opinbera þjónustu og samfélagið í heild til langs tíma. Á síðustu árum hefur bæði umfang og flækjustig slíkra fjárfestinga aukist, jafnframt því sem kröfur hafa vaxið um vandaðan undirbúning, skýra forgangsörðun og ábyrgari meðferð opinberra fjármuna.

Gildandi lagaumhverfi hefur einkum tekið til afmarkaðra framkvæmda eða tiltekinna verkefna á vegum hins. Talin er þörf á heildstæðari umgjörð um fjárfestingar ríkisins með aukinni áherslu á langtímastefnumörkun, forgangsörðun og faglegt aðhald við undirbúning og ákvörðun um fjárfestingar ríkisins með viðtækari skírskotun. Skortur á sameiginlegum ramma getur torvelað yfirsýn, samanburð milli fjárfestingarkosta og tengingu fjárfestinga við langtímaþróun samfélags, fjármálaáætlun ríkisstjórnar og fjárhagslega burði ríkissjóðs.

Með frumvarpi þessu er lagt til að settur verði skýr og samræmdur lagarammi um stefnumörkun, forgangsörðun og aukinni festu við fjárfestingar ríkisins. Markmið frumvarpsins er að styrkja forsendur ákvarðana um fjárfestingar, auka gagnsæi og tryggja að ákvarðanir byggist á heildstæðri yfirsýn, vönduðum undirbúningi og tengingu við fjármálaáætlun og fjárlög. Frumvarpið felur ekki í sér breytingar á ákvörðunarvaldi ráðherra þegar kemur að málefnasviði þeirra heldur miðar að því að bæta ramma og forsendur slíkrar ákvarðanatöku.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1 Almenn

Tilefni frumvarpsins er sú þróun að fjárfestingar ríkisins eru orðnar umfangsmeiri, flóknari og hafa í auknum mæli langtímaáhrif á ríkisfjármál, opinbera þjónustu og efnahagslega stöðugleika. Á komandi árum er jafnframt fyrir séð að fjárfestingarþörf hins opinbera verði veruleg á mörgum sviðum samfélagsins. Slík fjárfestingarþörf tengist m.a. endurnýjun og uppbyggingu innviða, tæknibreytingum, þróun opinberrar þjónustu og lýðfræðilegum breytingum sem hafa áhrif á eftirspurn eftir þjónustu og aðstöðu hins opinbera. Umfang og fjölbreytni þeirra verkefna sem kunna að koma til framkvæmda á næstu árum auka mikilvægi þess að fyrir liggi samræmd umgjörð um undirbúning, mat og forgangsörðun fjárfestinga.

Reynsla hér á landi og erlendis bendir til þess að veikleikar í forsendum verkefna, valkostavali, kostnaðarmati eða áhættumati komi oft ekki fram fyrir en verkefni eru langt komin í undirbúningi eða framkvæmd. Þá hafa þegar verið lagðir verulegir fjármunir og tími í verkefnið og svigrúm til breytinga er orðið takmarkað.

Frumvarpinu er ætlað að tryggja að kröfur um undirbúning og faglegt aðhald séu í réttu hlutfalli við eðli verkefna. Markmiðið er ekki að auka stjórnsýslubyrði vegna reglubundinnar endurnýjunar eigna eða annarra ráðstafana sem fyrst og fremst miða að því að viðhalda núverandi starfsemi. Áhersla frumvarpsins er þess í stað á fjárfestingarákvarðanir sem fela í sér nýjar eða verulega breyttar skuldbindingar, aukna óvissu eða verulega áhættu fyrir ríkissjóð. Núverandi reynsla hér á landi sem og erlendis hefur sýnt að eftir því sem fjárfestingar verða umfangsmeiri, flóknari og taka lengri tíma aukast líkur á að veikleikar í forsendum, kostnaðarmati eða áhættugreiningu hafi veruleg áhrif á framgang verkefna og fjárhagslegar skuldbindingar hins opinbera. Með heildstæðri umgjörð um fjárfestingar er

leitast við að bregðast við þessari þróun og styrkja forsendur ákvarðanatöku áður en ráðist er í verulegar og oft óafturkræfar skuldbindingar fyrir ríkissjóð.

Gildandi lagaumhverfi hefur að meginstefnu tekið til afmarkaðra opinberra framkvæmda og tiltekinna tegunda verkefna, en ekki veitt sameiginlegan ramma um stefnumörkun, yfirsýn og aðhald við ákvarðanir um fjárfestingar ríkisins í heild. Afleiðingin getur verið að verkefni þróist með ólíkum forsendum milli málaflokka, án fullnægjandi samanburðar valkosta og með takmarkaðri yfirsýn yfir heildaráhrif á ríkisfjármál, framtíðarskuldbindingar ríkisins og tengsl við langtímastefnu og fjármálaáætlun sem stjórnvöld leggja fram.

2.2 Ytri ábendingar um þörf á heildstæðri umgjörð

Við undirbúning frumvarpsins var litið til ábendinga alþjóðlegra og innlendra aðila um skipulag og framkvæmd opinberra fjárfestinga á Íslandi. Í skýrslu Efnahags- og framfarastofnunarinnar (e. OECD) um íslenskt efnahagslíf árið 2019 var bent á að þrátt fyrir styrkleika í opinberum fjármálum skorti samræmdan og heildstæðan ramma um stefnumörkun, forgangsörðun og aðhald við fjárfestingar hins opinbera. Þar var bent á að opinber fjárfestingarverkefni á Íslandi hafi í ýmsum tilvikum farið fram úr upphaflegum tíma- og kostnaðaráætlunum og að kostnaðar- og ábatagreiningum sé ekki beitt með nægilega markvissum hætti við undirbúning og forgangsörðun verkefna. Efnahags- og framfarastofnunin lagði jafnframt áherslu á mikilvægi heildstæðs ramma fyrir mat og samanburð fjárfestingaverkefna áður en verulegar fjárhagslegar skuldbindingar eru teknar á sig. Í því samhengi benti Efnahags- og framfarastofnunin sérstaklega á að Ísland gæti sótt fyrirmynd til Noregs er varðar fyrirkomulagi fyrir skipulagningu og mat stærri innviðafjárfestinga.

Í álitsgerð fjármálaráðs um fjármálastefnu 2022-2026 er bent á þörf fyrir skýrari stefnu um fjárfestingar og eignir hins opinbera. Fjármálaráð lagði áherslu á að langtímasjónarmið, arðsemi og forgangsörðun myndi ráða för við ákvarðanir um uppbyggingu og viðhald innviða. Jafnframt benti ráðið á mikilvægi þess að fjárfestingar væri metnar með hliðsjón af þróun eigna hins opinbera og sjálfbærni opinberra fjármála, auk þess sem bæta mætti samþættingu stefnumótunar og fjárfestinga hins opinbera í heild.

Í skýrslu innanríkisráðuneytisins um verkefnastjórnarsýslu og markvissa notkun fjármuna til samgönguframkvæmda frá 2016 var bent á að íslenskt regluverk um opinberar framkvæmdir væri almennt í takt við alþjóðleg viðmið, en að skorti nánari útfærslu á aðferðafræði, skilgreiningum og verklagi við undirbúning og mat verkefna. Í skýrslunni var jafnframt bent á að opinberir aðilar hefðu mikið sjálfðæmi um framkvæmd hagkvæmniathugana, áhættumats og undirbúnings verkefna, þar sem skort hefði á samræmd viðmið og leiðbeiningar af hálfu stjórnvalda. Þá var lagt til að verkefni sættu stigskiptri meðferð með skýrum ákvörðunarpunktum, aukinni áhættustýringu og skýrari kröfum um gagnsæi, rekjanleika og ábyrgð á öllum stigum verkefnislíftímans.

Við mótnun frumvarpsins var litið til reynslu annarra ríkja sem hafa komið á fót formlegri umgjörð um opinberar fjárfestingar, þar á meðal Noregs, Bretlands og Nýja-Sjálands. Þrátt fyrir ólíka stjórnsýslu eiga þessar umgjarðir það sameiginlegt að leggja áherslu á langtímastefnumörkun, stigskipta ákvarðanatöku, samanburð valkosta og sjálfstætt faglegt aðhald áður en ráðist er í umfangsmiklar og óafturkræfar fjárfestingar.

Frumvarp þetta er sett fram til að bregðast við þeim ábendingum og áskorunum sem raktar hafa verið hér að framan. Með því er leitast við að styrkja lagaramma um stefnumörkun, forgangsörðun og faglegt aðhald við fjárfestingar ríkisins.

2.3 Markmið og valkostir

Markmið lagasetningarinnar er að tryggja að ákvarðanir um fjárfestingar ríkisins byggist á heildstæðri yfirsýn, skýrri langtímastefnumörkun og vönduðum undirbúningi, og að forgangsroðun fjárfestinga sé í samræmi við fjármálaáætlun og fjárlög. Jafnframt er markmiðið að stuðla að því að opinberum fjármunum sé ráðstafað til þeirra verkefna sem skila mestum samfélagslegum ávinningi. Með frumvarpinu er leitast við að styrkja forsendur ákvarðana, auka gagnsæi og stuðla að ábyrgri meðferð opinberra fjármuna, án þess að raska ákvörðunarvaldi ráðherra þegar kemur að málefnasviði hans eða fjárveitingavaldi Alþingis.

Frumvarpið miðar jafnframt að því að bæta grundvöll ákvarðana fyrir flóknari fjárfestingar með stigskiptri málsmeðferð, faglegri rýni og kerfisbundnu mati á áhættu, óvissu og áhrifum verkefna. Á sama tíma er lögð áhersla á að ferlar og kröfur séu hlutfallslegar og taki mið af umfangi og áhættu einstakra fjárfestinga. Með þessu er jafnframt leitast við að draga úr óþarfa stjórnsýslubyrði vegna verkefna sem fela ekki í sér sjálfstæða fjárfestingarákvörðun eða verulega fjárhagslega áhættu fyrir ríkissjóð.

Við undirbúning frumvarpsins voru vegnir mismunandi valkostir. Að aðhafast ekki hefði falið í sér að viðhalda núverandi skipan, þar sem stefnumörkun og forgangsroðun fjárfestinga er að verulegu leyti brotkennd og þar sem samræmi skortir milli ólíkra málefnasviða og fjárfestingarflokka. Slík leið var ekki talin fullnægjandi í ljósi aukins umfangs og áhættu fjárfestinga ríkisins. Þá var einnig metið hvort unnt væri að ná markmiðum frumvarpsins með reglugerðum eða stjórnsýslufyrirmælum. Sú leið var ekki talin nægjanleg, enda snúa markmið frumvarpsins að grundvallarþáttum stefnumörkunar, forgangsroðunar og ákvarðanatöku um opinberar fjárfestingar. Ekki var talið unnt að tryggja samræmda langtímastefnumörkun, skýra tengingu við fjármálaáætlun og samræmda málsmeðferð við undirbúning og mat fjárfestinga með reglugerðum eða stjórnsýslufyrirmælum einum saman.

Niðurstaðan var sú að setja þyrfti heildstæðan lagaramma sem kveður á um sameiginleg grundvallarviðmið og skyldur við stefnumörkun, forgangsroðun og aðhald í tengslum við fjárfestingar ríkisins, en skilur jafnframt eftir nægjanlegt svigrúm til útfærslu í reglugerðum og í framkvæmd.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1 Heildstæð langtímastefnumörkun fjárfestinga ríkisins

Frumvarpið kveður á um að fyrir liggi samræmd langtímastefnumörkun um fjárfestingar hins opinbera. Slík stefnumörkun er grundvöllur þess að unnt sé að greina, meta og bera saman fjárfestingarþarfir hins opinbera með skipulegum og fyrirsjáanlegum hætti. Langtímastefnumörkun sem horfir til 30 ára byggist á greiningu á þörfum hins opinbera, meðal annars með hliðsjón af þróun í lýðfræði, opinberri þjónustu, samfélagslegum og efnahagslegum forsendum, sem og framkvæmdagetu ríkisins. Henni er ætlað að veita heildstæða yfirsýn yfir fjárfestingarþarfir og skapa sameiginlegan ramma sem nýtist við frekari áætlanagerð og ákvarðanatöku. Á grundvelli langtímastefnumörkunarinnar er gert ráð fyrir að unnar verði uppbyggingaráætlanir einstakra málaflokka til 15 ára sem nýtist við forgangsroðun fjárfestingarverkefna ríkisins og undirbúning þeirra til framsetningar í fjármálaáætlun. Með frumvarpinu er ekki lögð til skuldbinding um að ráðist verði í tilteknar framkvæmdir eða verkefni til framtíðar. Langtímastefnumörkunin er þess í stað hugsuð sem lifandi rammi sem styður við val og röðun milli kosta eftir því sem forsendur þróast, án þess að stjórnvöld séu bundin við fyrirfram ákveðna verkefnalista. Áhersla á langtímastefnumörkun og tengingu fjárfestinga við opinber fjármál er jafnframt í samræmi við

leiðbeiningar Efnahags- og framfarastofnunarinnar um góða stjórnarhætti við undirbúning og framkvæmd innviðafjárfestinga.

3.2 Stigskipting undirbúnings og ákvörðunartöku

Meginefni frumvarpsins felst í því að fjárfestingar ríkisins fari í gegnum stigskipta málsmeðferð, þar sem kröfur til undirbúnings, greiningar og aðhalds aukast eftir því sem umfang, áhætta og óafturkræfni verkefna eykst.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fyrstu stig fjárfestingaverkefnis snúi að greiningu á þörf og mögulegum valkostum. Slík greining er forsenda þess að fjárfestingarverkefni geti verið borin saman og forgangsraðað, þar á meðal í tengslum við fjármálaáætlun. Með þessu er leitast við að tryggja að verkefni fari ekki áfram í ferlinu nema skýrt liggi fyrir hvaða viðfangsefni og undirliggjandi þörf er verið að leysa og hvaða meginkostir eru til staðar. Frumvarpið gerir þannig ráð fyrir að tilefnisgreining sé að jafnaði fyrsta skilyrði þess að verkefni komi til skoðunar við gerð fjármálaáætlunar og að valkostagreining liggi fyrir áður en teknar eru ákvarðanir um áframhaldandi undirbúning eða skuldbindingar ríkisins.

Eftir því sem verkefni fær framgang og skuldbindingar ríkissjóðs aukast er gert ráð fyrir ítarlegri greiningu á kostnaði, ávinningi og áhættu, áður en ákvörðun er tekin um áframhaldandi framgang.

3.3 Rýnisstig og hlutfallslegt aðhald

Frumvarpið byggir á þeirri meginreglu að umfang rýni og aðhalds skuli vera hlutfallslegt og taka mið af umfangi, óvissu og fjárhagslegri áhættu viðkomandi verkefnis. Miðað er við að verkefni sæta einfaldri rýni, faglegri rýni eða sjálfstæðri ytri rýni eftir mati á eðli þeirra og helstu áhættuþáttum sem útfæra á í reglugerð sem sett verður á grundvelli heimildar í frumvarpinu. Hlutfallsleg nálgun felur jafnframt í sér að umgjörð laganna tekur fyrst og fremst til þeirra fjárfestingarákvarðana þar sem faglegur undirbúningur og rýni geta haft raunveruleg áhrif á gæði ákvarðanatöku. Reglubundin endurnýjun eigna og aðrar ráðstafanir sem fyrst og fremst miða að því að viðhalda núverandi starfsemi falla því almennt utan þeirrar málsmeðferðar sem lögin mæla fyrir um. Við mat á viðeigandi rýnistigi er m.a. litið til reynslusögu sambærilegra lausna, flækjustigs verkefnis, afturkræfni skuldbindinga og fjárhagslegrar áhættu. Með þessu er leitast við að tryggja að faglegt aðhald og greiningarkröfur séu í samræmi við þá óvissu og áhættu sem fylgir hverri fjárfestingu.

Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir að stærri eða áhættusamari verkefni sæti aukinni og eftir atvikum sjálfstæðri ytri rýni áður en teknar eru ákvarðanir um áframhaldandi framgang þeirra.

3.4 Forgangsöröðun fjárfestinga og tenging við fjármálaáætlun og fjárlög

Frumvarpinu er m.a. ætlað að styrkja tengsl langtímastefnumörkunar og stigskipts undirbúnings við fjármálaáætlun og fjárlög. Forgangsöröðun fjárfestinga fer fram í tengslum við fjármálaáætlun, þar sem verkefni eru metin í ljósi heildarstöðu ríkisfjármála, fjárhagslegs svigrúms og annarra skuldbindinga ríkissjóðs, auk langtímamarkmiða og uppbyggingaráætlana viðkomandi málaflokka. Ákvörðun um framgang einstakra fjárfestinga mun því að meginstefnu byggjast á langtímastefnumörkun, fyrirliggjandi undirbúningi og, eftir atvikum, rýni eins og mælt er fyrir um í frumvarpinu. Með þessu er leitast við að tryggja samræmi milli stefnumörkunar, forgangsöröðunar og fjármögnunar og að fjárfestingar sem koma til skoðunar í fjármálaáætlun hafi sætt viðeigandi undirbúningi samkvæmt lögum, án þess að skerða fjárveitingavaldi Alþingis.

3.5 Rýni fjárfestinga

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fjárfestingar sæti rýni á viðeigandi stigum áður en ákvörðun er tekin um framgang þeirra. Umfang rýni tekur mið af umfangi, óvissu og áhættu verkefnisins. Markmið slíkrar rýni er að styrkja upplýsingargrundvöll ákvarðana með mati á forsendum, kostnaði, áhættu og heildaráhrifum viðkomandi verkefna.

Rýnin er ráðgefandi og hefur ekki bindandi áhrif á ákvarðanir hlutaðeigandi ráðuneytis um framgang tiltekins verkefnis. Rýninni er fyrst og fremt ætlað að efla faglegt aðhald, draga úr líkum á kerfisbundnu vanmati og styðja við ábyrga meðferð opinberra fjármuna.

3.6 Tengsl við gildandi lög og alþjóðleg viðmið

Frumvarpið leysir af hólmi núgildandi lög um skipan opinberra framkvæmda, nr. 84/2001, og setur heildstæðari umgjörð um stefnumörkun, undirbúning, rýni, framkvæmd og skilamat fjárfestinga ríkisins. Meginefni frumvarpsins er í samræmi við alþjóðleg viðmið um stjórnun opinberra fjárfestinga, þar sem áhersla er lögð á langtíma stefnumörkun, stigskipta ákvarðanatöku, hlutfallslegt aðhald og skýrari tengingu við gildandi regluverk opinberra fjármála.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 41. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáráaukalögum. Markmið frumvarps þessa er að styrkja langtíma stefnumörkun og undirbúning fjárfestinga ríkisins ásamt því að koma í veg fyrir kostnaðarskrið stærri fjárfestinga. Með þessu er verið að styrkja núverandi umgjörð um fjárfestingar ríkisins með heildstæðum hætti og tryggja fullnægjandi tengsl við ákvarðanir um framgang tiltekinna fjárfestinga og útgjalda vegna þeirra við gildandi regluverk opinberra fjármála. Hlutaðeigandi ráðherrar bera eftir sem áður ábyrgð á þeim fjárfestingum sem áætlaðar eru á málefnasviði þeirra og ber að tryggja að undirbúningur slíkra verkefna standist þau faglegu viðmið sem fram koma í frumvarpi þessu er snýr að málsmeðferð fjárfestinga þannig að þau uppfylli skilyrði að fá fjármunum úthlutað í fjárlögum og fjármálaáætlun.

Frumvarpið þykir að öðru leyti ekki fela í sér álítaefni sem kallar á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið snýr fyrst og fremst að stefnumörkun, undirbúningi og rýni fjárfestinga á vegum ríkisins og hefur því helst áhrif á opinbera aðila sem koma að stærri fjárfestingarverkefnum. Við undirbúning frumvarpsins fór fram ítarlegt innra samráð innan Stjórnarráðs Íslands, m.a. milli þeirra ráðuneyta og stofnana sem helst koma að stefnumörkun og framkvæmd opinberra fjárfestinga. Samráð við helstu aðila á sviði opinberra fjárfestinga, náði einkum til Framkvæmdasýslunnar - Ríkiseignir og NLSH ohf. Samráðið beindist einkum að framkvæmdahæfni, stigskiptingu undirbúnings og tengslum við gildandi ferla.

Áform um lagasetningu um fjárfestingar ríkisins hafa tvisvar verið birtar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is. Fyrst þann 1. ágúst 2023 þar sem frestur var veittur til 30. ágúst 2023 (mál nr. S-147/2023) en engin umsögn barst á þeim tíma. Í seinna skiptið þann 23. desember 2025 þar sem frestur var veittur til 20. janúar 2026 (mál nr. S-259/2025) þar sem ein umsögn barst frá Samtökum atvinnulífsins.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í júlí 2026.....

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið varðar stefnumörkun, undirbúning, rýni og ákvörðun fjárfestinga ríkisins og hefur ekki í för með sér bein áhrif á réttindi eða skyldur almennings. Markmið þess er að bæta forsendur ákvarðana um ráðstöfun opinberra fjármuna með aukinni yfirsýn, samræmi, rekjanleika og faglegu aðhaldi.

Helstu áhrif frumvarpsins lúta að opinberum aðilum sem koma að undirbúningi, rýni og framkvæmd fjárfestinga, einkum ráðuneytum, ríkisstofnunum og verkefnafélögum á vegum ríkisins. Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir grundvallarbreytingum á hlutverki eða ábyrgð þessara aðila, en kveður með skýrari hætti á um kröfur til stefnumörkunar, undirbúnings, rýni, upplýsingagjafar og eftirfylgni með fjárfestingum eftir umfangi og eðli þeirra.

Frumvarpið hefur fyrst og fremst áhrif á verklag innan stjórnsýslu ríkisins. Gert er ráð fyrir að aukið samræmi og stigskipting í stefnumörkun, undirbúningi og rýni fjárfestinga leiði til betri nýtingar upplýsinga, skýrari forgangsroðunar og markvissari ákvarðanatöku, einkum varðandi umfangsmeiri eða áhættusamari verkefni. Frumvarpið gerir ráð fyrir að fjármála- og efnahagsráðuneytið gegni auknu hlutverki við framkvæmd laganna, þar á meðal við umsagnir um tilefnisgreiningar, framkvæmd rýni og umsýslu fagráðs eða annarra aðila sem koma að rýni fjárfestinga. Gert er ráð fyrir að þetta kalli á takmarkaða fjölgun starfsmanna og aukinn rekstrarkostnað hjá ráðuneytinu. Á móti er gert ráð fyrir að stór hluti reglubundinna fjárfestinga og endurnýjunarverkefna falli utan umgjardar eða gildissviðs frumvarpsins. Með því er leitast við að beina stjórnsýslu og faglegri rýni að þeim verkefnum þar sem hún hefur mesta þýðingu og forðast óþarfa stjórnsýslubyrði vegna verkefna sem fyrst og fremst miða að því að viðhalda núverandi starfsemi. Jafnframt er gert ráð fyrir að krafa um sjálfstæða ytri rýni stærstu og áhættusömustu verkefna leiði til nokkurs viðbótarkostnaðar við undirbúning einstakra fjárfestinga.

Við undirbúning frumvarpsins fór fram frummat á áhrifum lagasetningarinnar. Niðurstöður þess benda til þess að frumvarpið hafi takmörkuð bein fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð til skemmri tíma, en að ætla megi að það stuðli til lengri tíma að bættri ákvarðanatöku og minni líkum á kostnaðarskriði, töfum og ófyrirséðum fjárhagslegum skuldbindingum ríkisins.

Í ljósi eðlis frumvarpsins, sem fjallar um skipulag, stefnumörkun og rýni, var ekki talið tilefni til ítarlegrar kostnaðar- og ábatagreiningar á einstökum áhrifaflokkum. Frumvarpið felur ekki í sér nýjar fjárfestingar, ný verkefni eða breytingar á þjónustustigi, heldur setur ramma um meðferð slíkra ákvarðana. Við innleiðingu frumvarpsins verður fylgst með áhrifum þess á stjórnsýslu og framkvæmd fjárfestinga, meðal annars í tengslum við reglugerðarsetningu og þróun verklags.

Talið er að ávinningur vandaðri og faglegri málsmeðferðar einkum í stærri fjárfestingum muni vega þyngra en hugsanleg íþyngjandi áhrif. Með skýrari ramma um stefnumörkun, forgangsroðun og rýni er dregið úr líkum á óhagkvæmri ráðstöfun fjármuna án þess að skili fullnægjandi ábata fyrir samfélagið í heild sinni. Sú umgjörð sem kveðið er á í frumvarpinu er þannig ætlað að bæta gæði ákvarðana og draga úr áhættu í opinberum fjárfestingum. Þótt frumvarpið hafi í för með sér ákveðinn kostnað vegna innleiðingar og rýni á einstökum verkefnum er talið að sá kostnaður vegist margfalt upp af bættum undirbúningi, auknu aðhaldi og minni líkum á kostnaðarskriði, töfum og ófyrirséðum fjárhagslegum skuldbindingum ríkisins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. – 2. gr.

Í greininni er mælt fyrir um markmið laganna og þau grunngildi sem hafa skulu til hliðsjónar við framkvæmd þeirra. Markmið laganna er að stuðla að því að ákvarðanir um fjárfestingar ríkisins byggji á skýrri langtímasýn, vönduðum undirbúningi og góðri verkefnastjórnarsýslu. Jafnframt eru í greininni talin upp fimm grunngildi sem liggja til grundvallar framkvæmd laganna, þ.e. ábyrgð, gagnsæi, hagkvæmni, langtímasýn og virðisauki. Grunngildunum er ætlað að veita leiðbeiningar við túlkun og framkvæmd laganna.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. kemur fram að ákvæði frumvarpsins taki til fjárfestinga ríkisins eða ríkisaðila óháð formi þeirra, fjármögnun eða framkvæmd. Er hér einkum átt við fjárfestingar ríkisaðila í A-hluta sem kostaðar er af ríkissjóði nokkru eða öllu leyti. Markmið ákvæðisins er að tryggja að umgjörð laganna taki til fjárfestinga og fjárhagslegra skuldbindinga ríkissjóðs án tillits til þess hvernig þeim er fyrir komið eða hvernig þær eru fjármagnaðar. Í ákvæðinu kemur einnig fram að frumvarpinu er ekki ætlað að taka til daglegs reksturs, hefðbundinna innkaupa og aðrar ráðstafanir sem ekki fela í sér sjálfstæða fjárfestingarákvörðun eða verulega fjárhagslega áhættu fyrir ríkissjóð. Þar sem er um er að ræða umgjörð sem snýr að innra fyrirkomulagi ríkisins þegar kemur að málsmeðferð fjárfestinga en ekki réttindum og skyldum gagnvart almenningi eða fyrirtækjum á markaði er miðað við að ráðherra muni útfæra gildissviðið nánar með setningu reglugerðar. Í reglugerðinni verður hægt að mæla fyrir um tilteknar viðmiðunarfjárhæðir fyrir tilteknar fjárfestingar eða fjárfestingarflokka eða áhættu eða flækjustigi.

Í 2. mgr. kemur fram að ákvæði frumvarpsins taki ekki til fjárfestinga félaga í C-hluta ríkisreiknings sem starfa á viðskiptalegum grunni og bera sjálfstæða fjárhagslega ábyrgð á starfsemi sinni. Sé hins vegar ger ráð fyrir að ríkissjóður í sérstökum tilvikum fjármagni fjárfestingar slíkra félaga er hins vegar miðað við að þær tilteknu fjárfestingar geti fallið undir ákvæði frumvarpsins, t.a.m. þegar ríkissjóður ber beina eða óbeina fjárhagslega áhættu vegna tiltekins verkefnis, s.s. með ríkisábyrgðum, eiginfjárframlögum eða öðrum verulegum fjárhagslegum skuldbindingum. Þrátt fyrir að fjárfestingar fyrirtækja í C-hluta falli almennt utan gildissvið frumvarpsins er kveðið á um að slíkum félögum í sem ríkið á að öllu leyti eða að meiri skulu þó skila upplýsingum um fjárfestingar samkvæmt nánari ákvæðum reglugerðar. Er hér miðað við að lykilupplýsingar um fjárfestingar slíkra félaga verði safnað saman í sameiginlegan gagnagrunn fyrir hið opinbera í heild sinni.

Um 4. gr.

Í greininni koma fram orðskýringar á lykilhugtökum frumvarpsins.

Um 5. gr.

Í greininni kemur fram að yfirstjórn fjárfestinga ríkisins heyrir undir fjármála- og efnahagsráðherra með það að markmiði að tryggja samræmda nálgun og að heildaryfirsýn liggi fyrir þegar kemur að fjárfestingum ríkisins. Í því felst m.a. að fara með framkvæmd laganna, setningu reglugerða og leiðbeininga.

Um 6. gr.

Í greininni er mælt fyrir um hlutverk og ábyrgð hlutaðeigandi ráðuneytis. Ákvæðið felur í sér að hver ráðherra ber ábyrgð á stefnumörkun, forgangsörðun, undirbúningi og framkvæmd fjárfestinga á þeim málefnasviðum sem undir það heyra. Jafnframt er áréttað að ábyrgð á

undirbúningi og framkvæmd einstakra fjárfestingarverkefna hvílir áfram á hlutaðeigandi ráðuneyti þrátt fyrir þá samræmingu og rýni sem mælt er fyrir um í lögnum.

Um 7. gr.

Í 1. mgr. er lögð sú meginregla til grundvallar að fjárfestingar sæti stigskiptri málsmeðferð frá upphafi undirbúnings til skilamats. Markmið ákvæðisins er að tryggja að ákvarðanir um framgang fjárfestinga byggji á vönduðum undirbúningi og að kröfur til greiningar, mats og ákvarðanatöku aukist eftir því sem verkefni þróast og skuldbindingar ríkisins aukast.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að fjárfestingar sæti rýni á viðeigandi stigum áður en ákvörðun er tekin um framgang þeirra. Rýni samkvæmt ákvæðinu er ráðgefandi og hefur ekki bindandi áhrif á ákvarðanir hlutaðeigandi ráðuneytis. Ábyrgð á ákvörðunum um framgang verkefna hvílir því áfram á hlutaðeigandi ráðuneyti.

Í 3. mgr. er ráðherra veitt heimild til að setja á fót fagråd eða fela öðrum aðila að annast rýni samkvæmt lögnum. Fagráðið mun koma í stað samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir sem starfar á grundvelli núgildandi laga um skipan opinberra framkvæmda.

Um 8. gr.

Gert er ráð fyrir að langtímastefnumörkunin horfi til þróunar fjárfestingarþarfa hins opinbera til langs tíma, meðal annars með hliðsjón af lýðfræði, þróun innviða, þjónustubörf og fjárhagslegum burðum ríkisins. Við undirbúning frumvarpsins var miðað við að slík stefnumörkun taki að jafnaði til um 30 ára tímabils.

Á grundvelli langtímastefnumörkunarinnar skulu unnar uppbyggingaráætlanir einstakra málaflokka til lengri tíma. Við undirbúning frumvarpsins var miðað við að slíkar áætlanir taki að jafnaði til um 15 ára tímabils og nýtist við forgangsöröðun verkefna og undirbúning þeirra til framsetningar í fjármálaáætlun.

Ákvæðinu er ætlað að stuðla að auknu samræmi milli langtímastefnumörkunar, forgangsöröðunar og ákvarðana um fjárfestingar ríkisins.

Um 9. gr.

Tilgangur ákvæðisins er að tryggja að forgangsöröðun fjárfestinga fari fram í samhengi við heildarstjórn ríkisfjármála og byggji á langtímastefnumörkun, undirbúningi verkefna og eftir atvikum rýni samkvæmt lögnum. Þá kemur einnig fram að fjárfesting sem fellur undir frumvarpið komi að jafnaði ekki til álita við gerð fjármálaáætlunar nema tilefnisgreining hafi verið unnin og að viðeigandi rýni hafi átt sér stað á tilefnisgreiningu, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Ákvæðinu er ætlað að stuðla að því að verkefni sem koma til skoðunar í fjármálaáætlun hafi þegar sætt lágmarksundirbúningi og mati samkvæmt umgjörð frumvarpsins. Ákvæðið felur ekki í sér breytingu á fjárveitingavaldi Alþingis eða ákvörðunarvaldi ráðuneytis um framgang einstakra verkefna.

Um 10. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um heimild ráðherra til að fela ríkisaðila eða sérstakri starfseiningu að fara með miðlægt hlutverk vegna undirbúnings og framkvæmdar fjárfestinga samkvæmt lögnum. Ákvæðið byggir að hluta á því hlutverki sem Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir hefur samkvæmt gildandi lögum um skipan opinberra framkvæmda, nr. 84/2001. Með frumvarpi þessu er ekki verið að leggja núverandi stofnun niður heldur fyrst og fremst kveða á um að ráðherra ákvarði hlutverk stofnunarinnar í reglugerð. Með þessum hætti verður aukið svigrúm til staðar til að ákveða hvernig þessu hlutverki við tilteknar fjárfestingar eða

fjárfestingarflokka ríkisins verði fyrir komið hverju sinni og hjá hvaða ríkisaðila eða starfseiningu það verði staðsett.

Í 2. mgr. er einnig kveðið á um ákveðið leiðbeiningar hlutverk á sviði fjárfestinga sem ríkisaðilanum er ætlað að sinna. Markmið ákvæðisins er að stuðla að samræmdum vinnubrögðum, sérfræðipækkingu og hagkvæmni við undirbúning og framkvæmd fjárfestinga ríkisins, auk þess að styðja við framkvæmd laganna með leiðbeiningum, mati og rýni verkefna.

Í 3. mgr. kemur fram að heimilt er að setja sérstaka gjaldskrá fyrir þjónustu ríkiaðilans sem veitt er á grundvelli laganna.

Um 11. gr.

Með frumvarpinu er verið að setja fram ákveðnar meginreglur um stefnumörkun, undirbúning, rýni og framkvæmd fjárfestinga ríkisins. Nánari útfærsla málsmeðferðar, aðferðafræði og framkvæmdar verður hin vegar ákveðin í reglugerð og leiðbeiningum sem sett verða á grundvelli frumvarpsins. Með þessu fyrirkomulagi er að tryggja nægjanlegan sveigjanleika til að þróa verklag, aðferðir og viðmið án þess að þörf sé á lagabreytingum. Þar sem ákvæði frumvarpsins snúa fyrst og fremst að innri starfsemi ríkisins er svigrúm til reglugerðarsetningar talsvert rýmra en ella.

Um 12. gr.

Lagt er til að frumvarpið taki gildi 1. janúar 2027. Tímasetning gildistöku tekur mið af þörf fyrir undirbúning innleiðingar, þar á meðal setningu reglugerðar, útgáfu handbókar og þróun verklags vegna framkvæmdar þeirra.

Jafnframt er mælt fyrir um að við gildistöku laganna falli úr gildi lög um skipan opinberra framkvæmda, nr. 84/2001. Með lögunum er komið á nýrri og heildstæðari umgjörð um fjárfestingar ríkisins sem tekur við af því fyrirkomulagi sem gilt hefur samkvæmt þeim lögum.